



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil veinte (2020).

<b>NATURALEZA DEL PROCESO:</b>	<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>
<b>PROCESO No.:</b>	<b>11001-33-35-025-2020-00350-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>CEFERINA LASCARRO LERMA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL DPS.</b>

Se decide sobre la **ACCIÓN DE TUTELA** formulada por la señora **CEFERINA LASCARRO LERMA** en nombre propio, en contra del **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”** y el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL DPS**, por la presunta violación a los derechos fundamentales de petición e igualdad.

## 1. ANTECEDENTES

### Hechos.

Como hechos se tienen los siguientes:

1. Que interpuso derecho de petición de interés particular en el que solicitó fecha cierta, para saber cuándo se le va a otorgar el subsidio de vivienda a que tiene derecho por ser víctima de desplazamiento forzado.
2. Que se encuentra en estado de vulnerabilidad, y hasta la fecha cumple con los requisitos exigidos para obtener el subsidio de vivienda como lo ordena la ley y la jurisprudencia en la tutela T 025 de 2004.
3. Que Fonvivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no le han dado respuesta a su petición incumpliendo al derecho a la igualdad y a los demás derechos que contempla la tutela T 024 de 2004, aunado al hecho que el Ministerio de Vivienda anunció públicamente que va a entregar la II fase de viviendas gratuitas para familias vulnerables, y no le manifiestan cómo hacer para acceder a ellas.

### 1.2. Pretensiones.

Las pretensiones de la solicitud de tutela son:

1. Ordenar FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS, Contestar el DERECHO DE PETICION de fondo y de forma. Y decir en qué fecha va a otorgar el subsidio de vivienda.

2. Ordenar a FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS concede el derecho a la igualdad, a una vivienda digna mínimo y cumplir lo ordenado en la T-025 de 2004. Asignando mi subsidio de vivienda.
3. Ordenar a “FONVIVIEENDA” DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL -DPS proteger los derechos de las personas en estado de vulnerabilidad por el desplazamiento, proteger los derechos de los adultos mayores y de las personas discapacitadas y concederme el subsidio de vivienda.
4. Que se me incluya dentro del programa de la II fase de viviendas gratuitas anunciadas por el ministerio de vivienda ya que cumplo con el estado de vulnerabilidad.

## **2. TRÁMITE PROCESAL**

La solicitud de tutela fue admitida el 12 de noviembre de 2020 (pp.7-8 pdf), y se ordenó al Representante Legal de las entidades accionadas, a fin de que rindieran el respectivo informe.

Notificada en debida forma las accionadas dieron respuesta en los siguientes términos:

### **Informe del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:**

La Coordinadora del Grupo interno de trabajo de Acciones Constitucionales, manifestó su oposición a las pretensiones de la acción de tutela incoada, aduciendo que a la petición presentada por la accionante se le ha dado respuesta de fondo, mediante radicados internos S-2020-2002-242290 y S-2020-3000-242362 del 6 de noviembre de 2020.

En consecuencia, solicitó se nieguen las pretensiones de la acción, por cuanto no incurrió en vulneración de los derechos fundamentales.

### **Informe del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA:**

La apoderada del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA, manifestó al Despacho que:

#### **EN CUANTO AL DERECHO DE PETICIÓN**

Primero: Es cierto. La ciudadana CEFERINA LASCARRO LERMA con cedula de ciudadanía N° 37.938.988 presentó derecho de petición bajo el radicado 2020ER0103026, la cual fue remitida por el Grupo de Atención al Usuario y Archivo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la dependencia competente y cuya respuesta fue atendida mediante oficio radicado **2020EE0093788** enviada mediante la dirección electrónica suministrada por la accionante [luzdaysbossa@gmail.com](mailto:luzdaysbossa@gmail.com) recibida con éxito.

#### **EN CUANTO A LA PETICIÓN DE AMPARO**

Solicitamos al Señor Juez que DECLARE IMPROCEDENTE el amparo solicitado por la accionante, advirtiendo que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA- es una entidad sin planta de personal que desarrolla todas las funciones técnicas y administrativas para el desarrollo de sus actividades propias a través del personal de planta del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, y que dicha entidad mediante radicado N° 2020EE0093788 de la subdirección de subsidios y vivienda del Ministerio de Vivienda dio respuesta oportuna y de fondo a la petición.

En consecuencia, solicitó se nieguen las pretensiones de la acción, por cuanto no incurrió en vulneración de los derechos fundamentales.

### **3. CONSIDERACIONES**

El artículo 86 de la Constitución Política, fue reglamentado mediante el Decreto 2591 de 1991, que en su artículo 1° establece: *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto"*, la cual, en principio, procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

En el evento de existir esa otra herramienta de defensa, la tutela será procedente si se alega que se propone como mecanismo transitorio con el que se busca evitar un perjuicio irremediable.

Por su parte el artículo 23 de la misma norma, consagra el derecho de petición como la posibilidad de toda persona de *"... presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución"*.

Sobre el contenido y alcance del derecho de petición se ha pronunciado la Corte Constitucional<sup>1</sup>, precisando que:

*“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

*d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. (...)”*

**El derecho de petición erige en fundamental por virtud del artículo 23 del Estatuto Superior y garantiza la obtención de oportuna respuesta que guarde correspondencia e integralidad con el objeto del petitum.** En éste sentido establece la Corte Constitucional como características del derecho de petición que:

*“a. Su protección puede ser demandada por medio de la acción de tutela, para lo cual es presupuesto indispensable la existencia de actos u omisiones de la autoridad que obstruyan el ejercicio del derecho o no resuelvan oportunamente sobre lo solicitado.*

*b. No se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.*

*c. El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho de petición y de aquel depende la efectividad de este último.*

*(...)”<sup>2</sup>. (negrilla fuera de texto)*

**La oportunidad, integralidad, correspondencia y efectividad de la respuesta, conciernen al núcleo esencial del derecho de petición,** bajo la consideración, conforme decanta la Corte Constitucional, que para la satisfacción del derecho

<sup>1</sup> Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, Expediente T-3.265.201, Sentencia del 2 de marzo de 2012, M. P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>2</sup> Sentencia T-464-92

de petición, el contenido de la respuesta debe respetar su núcleo esencial y los principios de efectividad de los derechos y de la administración pública, consagrados en los artículos 2º, 86 y 209 del Estatuto Superior, así como el de prevalencia del derecho sustancial, consagrado en el artículo 228 Ibídem, que en voces del Alto Tribunal, confluyen así:

*“(…) No basta, por ejemplo, con dar una información cuando lo que se solicita es una decisión. Correspondencia e integridad son fundamentales en la comunicación oficial. En segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea. El funcionario no sólo está llamado a responder, también debe esclarecer, dentro de lo posible, el camino jurídico que conduzca al peticionario a la solución de su problema. Finalmente, la comunicación debe ser oportuna. El factor tiempo es un elemento esencial para la efectividad de los derechos fundamentales; de nada sirve una respuesta adecuada y certera cuando ella es tardía”<sup>3</sup>.*

En punto de la oportunidad de respuesta, se tiene conforme al artículo 14º del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 14 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, que:

*“Salvo norma especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.*

(…)

**Parágrafo.**

*Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.*

De contera, para refutarse afectación al derecho de petición es suficiente que hayan transcurrido quince (15) días hábiles, desde el recibido de la solicitud, y no medie respuesta que resuelva de fondo, o comunicación que informe al interesado, que no es posible resolver en el indicado término, la razón del retardo y la fecha en que se emitirá decisión.

Asume también relevancia en tópico de oportunidad de la respuesta, que en voces del artículo 21 del precitado ordenamiento indica:

*“(…) Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los*

---

<sup>3</sup> Sentencia T-220. 1994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

*cinco (05) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.”*

En ésta secuencia asume también interés, conjugada la condición de víctima del conflicto armado interno que invoca el aquí accionante, que la Corte Constitucional se ha pronunciado, en favor de una modalidad reforzada del derecho de petición que exige a los funcionarios y servidores públicos atender de modo especialmente cuidadoso las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas.<sup>4</sup>

Así las cosas, para que se entienda satisfecho el derecho de petición, no basta únicamente con que la administración de respuesta a la solicitud que se le formula, sino que, además, esta debe ser comunicada al interesado, pues, sólo así se puede ejercer el derecho de contradicción implícito dentro del derecho al debido proceso, igualdad, fundamental, y de protección inmediata.

Ahora bien, en relación con la respuesta que se brinde al derecho de petición, esta debe reunir ciertos requisitos, a saber: debe ser pronta, oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente, lo que impone de manera previa, la verificación de los hechos puestos en conocimiento, la exposición del marco jurídico que regula el tema sobre el cual se está cuestionando, para luego de su análisis y confrontación, concluir con una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que se ha producido una respuesta efectiva, sin importar que la misma sea favorable o no a los intereses del peticionario<sup>5</sup>.

No sobra advertir que la entidad que debe dar respuesta no está obligada, como parte del núcleo esencial del derecho de petición, a acceder a las pretensiones del peticionario. Así, el que se genere una respuesta no supone la aceptación de lo solicitado. Por lo mismo, no puede inferirse, que en el supuesto de que haya operado el silencio administrativo negativo, ello suponga

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional sentencias T-307 de 1999, T-1104 de 2002 y T-159 de 1993.

<sup>5</sup> T-395 de 2008.

que se haya dado respuesta efectiva al derecho de petición, pues ello solo prueba la vulneración del derecho fundamental de petición<sup>6</sup>.

Debe anotarse que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que, si la entidad requerida por vía de un derecho de petición, no puede dar respuesta de manera oportuna a la solicitud, ésta deberá informar acerca de los inconvenientes para dar una respuesta de fondo en ese momento, debiendo indicar en todo caso, el plazo aproximado dentro del cual absolverá de manera efectiva tal petición.

Lo anterior, permite concluir que las respuestas que incumplan con los requisitos implícitos en el artículo 23 Superior, condenan al peticionario a una situación de incertidumbre, por cuanto éste no logra aclarar sus inquietudes, especialmente si se considera que en muchos eventos, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos<sup>7</sup>.

**Es de carácter reglada la decisión administrativa por la que se reconoce subsidio de vivienda para la población desplazada**, conforme lo evidencia el Decreto 1077 de 2015, por el que se reglamenta la ley 1537 de 2012 y en tal secuencia el sometimiento a las formalidades que establece la citada normativa, cualifica como el debido proceso en tal actuación y su observancia es garantía del derecho de igualdad.

No obstante lo anterior, y con ocasión de la pandemia causada por la COVID-19 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 491 de 2020, por medio del cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; respecto del derecho de petición, en su artículo 5° estableció:

(...)

“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

---

<sup>6</sup>. T-1104 de 2002.  
<sup>7</sup> AS T-1753 de 2000.

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”

(...)

La Corte Constitucional en sentencia C-242 de 2020, declaró la exequibilidad del artículo 5° *Ibidem*, manifestando:

(...)

**“Artículo 5°. Ampliación de los términos para atender las peticiones**

6.97. El artículo 23 de la Constitución establece que *“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”*, así como indica que se *“podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”*.

6.98. Sobre el particular, esta Sala ha resaltado que el derecho de petición es determinante para *“la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa”*, ya que *“mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión”*<sup>[230]</sup>. Igualmente, a partir de la consagración constitucional, este Tribunal ha explicado que el núcleo esencial del derecho de petición se circunscribe a: *“(i) la formulación de la petición; (ii) la pronta resolución, (iii) respuesta de fondo, y (iv) la notificación al peticionario de la decisión”*.

6.99. En relación con la pronta resolución, esta Corte ha señalado que *“las autoridades y particulares tienen la obligación de responder las solicitudes presentadas por las personas en el menor plazo posible, sin que este exceda el tiempo legal”*<sup>[231]</sup>. Al respecto, esta Corporación ha explicado que le corresponde al legislador estatutario<sup>[232]</sup>, de conformidad con el artículo 152 de la Constitución, establecer el término de respuesta de las solicitudes de forma razonable y proporcionada en función de la complejidad de los asuntos, así como precaviendo que la autoridad pública cuente con la posibilidad real de atender las solicitudes en los términos concedidos<sup>[233]</sup>.

6.100. En desarrollo de dicho mandato constitucional, el Congreso de la República expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>[234]</sup>, en el cual se fijó como término general de oportunidad para la resolución de las peticiones el plazo de 15 días, sin perjuicio de las normas especiales que dispongan otros tiempos, como el lapso de 10 días para atender las solicitudes de información y documentos o de 30 días para solucionar las consultas<sup>[235]</sup>.

6.101. Adicionalmente, teniendo en cuenta la importancia de las peticiones para la realización de otros bienes constitucionales, en el mismo estatuto, el legislador dispuso que<sup>[236]</sup>:

(i) *“Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado”.*

(ii) *“Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición”.*

(iii) *“Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente”.*

6.103. Al respecto, este Tribunal estima necesario poner de presente que las disposiciones vigentes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo referentes a la ordenación del derecho de petición corresponden las normas introducidas por la Ley Estatutaria 1755 de 2015<sup>[237]</sup>, que sustituyeron los artículos 13 a 33 originales de dicho estatuto (Ley 1437 de 2011<sup>[238]</sup>), debido a que estos últimos fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-818 de 2011<sup>[239]</sup>, al constatar que no atendieron a la reserva de ley estatutaria contemplada en el literal a) del artículo 152 superior, en tanto que habían sido expedidos como legislación ordinaria a pesar de regular una prerrogativa fundamental.

6.104. En este contexto, la Sala observa que en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020 se contempló la ampliación de los términos para contestar las peticiones consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, de la siguiente forma:

<b>Término general para resolver peticiones</b>	
Art. 14 CPACA: 15 días	Art. 5° Dto. 491/20: 30 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales).
<b>Término para resolver peticiones de documentos y de información</b>	
Art. 14 CPACA: 10 días	Art. 5° Dto. 491/20: 20 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales).
<b>Término para resolver peticiones referentes a consultas</b>	
Art. 14 CPACA: 30 días	Art. 5° Dto. 491/20: 35 días (no aplica para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales).
<b>Ampliación de términos ante la imposibilidad de resolver la petición</b>	
Art. 14 CPACA: plazo razonable que defina la entidad, el cual, en todo caso, no podrá exceder del doble de los términos expuestos, con lo cual la respuesta a la petición puede llegar a tardarse hasta 30, 20 y 60 días dependiendo el tipo de solicitud.	Art. 5° Dto. 491/20: plazo razonable que defina la entidad, el cual, en todo caso, no podrá exceder del doble de los términos expuestos, con lo cual la respuesta a la petición puede llegar a tardarse hasta 60, 40 y 70 días dependiendo el tipo de solicitud. Lo anterior no aplica para las peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales, frente a las cuales se aplican los términos del artículo 14 del CPACA, al igual que en torno a los aspectos no regulados específicamente.

6.116. No obstante lo anterior, este Tribunal advierte que en tratándose de la expedición de legislación por parte del Presidente de la República en virtud de la declaración de un estado de excepción, no existe una norma superior que le impida al Jefe de Estado expedir, modificar, suspender o derogar normas con fuerza de ley estatutaria.

6.121. En este sentido, la Corte resalta que, dado el carácter transitorio del estado de emergencia, las normas de rango estatutario que puede expedir el Presidente de la República a través de un decreto legislativo, en cumplimiento de las exigencias de los referidos juicios:

(i) No pueden sustituir o modificar con carácter permanente la legislación estatutaria. Sólo pueden tener vigencia temporal, porque las medidas que se adoptan al amparo de los estados

de excepción deben ser las estrictamente necesarias para superar la situación pasajera que originó el mismo, por lo que no sería justificable que se altere de forma permanente la regulación relacionada con las materias propias de la reserva en comento. En consecuencia, se descarta la posibilidad de incorporar al ordenamiento jurídico disposiciones que enmienden de manera indefinida o deroguen leyes estatutarias.

(ii) Deben estar dirigidas a permitir la optimización de los principios que subyacen a la legislación estatutaria existente, ante la imposibilidad de satisfacerlos con la misma intensidad de forma racional con ocasión de las condiciones fácticas del momento. Por consiguiente, en ningún caso se pueden adoptar disposiciones que anulen la esencia de los mandatos estatutarios.

(iii) Tienen que superar un análisis de proporcionalidad en un nivel estricto, comoquiera que los asuntos sujetos a reserva estatutaria son de suma importancia en el ordenamiento jurídico y cualquier modificación de su regulación debe atender a la satisfacción de un principio superior que resulta, bajo las condiciones que dieron origen al estado de excepción, de mayor trascendencia desde una perspectiva constitucional.

6.125. Con base en lo anterior, esta Corporación encuentra que la ampliación transitoria de los términos para atender las peticiones contemplada en el artículo 5° es conforme a la Constitución, porque si bien es una medida que modifica una norma estatutaria, como lo es el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>[252]</sup>, lo cierto es que lo hace de forma temporal a fin de permitir el ejercicio racional del derecho fundamental de petición regulado en la misma, respetando el criterio de proporcionalidad, según se explica a continuación.

6.127. En concreto, este Tribunal evidencia que la ampliación de los términos para atender las peticiones le otorga tiempo de gracia a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar, en algunos eventos, adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.128. Igualmente, esta Corte estima que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones ordinarias, debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones de salud pública.

6.130. Por último, esta Sala evidencia que la ampliación de términos para atender peticiones es una medida proporcional en sentido estricto, porque un parangón entre los bienes en tensión permite evidenciar que no se trata de una determinación arbitraria.

6.131. Específicamente, por un lado, se pretende satisfacer un fin constitucional, como lo es el buen funcionamiento de la administración, el cual se ha visto afectado por las consecuencias derivadas de la pandemia, otorgándoles a las autoridades un término mayor para resolver ciertas peticiones, a fin de que al mismo tiempo puedan gestionar otros asuntos en medio de las dificultades que implica la imposibilidad de desarrollarlos de forma presencial con las herramientas e infraestructura ordinaria.

6.134. Adicionalmente, la Corte resalta que la modificación de los plazos es temporal, pues solo aplicará para las peticiones sin relevancia *iusfundamental* que se encuentren en curso o se radiquen durante la emergencia sanitaria, con lo cual una vez finalice la misma, se volverán a aplicar los tiempos establecidos en la ley ordinaria.

6.136. Ahora bien, esta Corporación toma nota de que los plazos establecidos por el legislador excepcional no anulan la oportunidad que subyace al derecho de petición, ya que la regla general para responder las peticiones, en este caso de asuntos de índole legal o reglamentario, se modificó de 15 a 30 días, el cual no es un término excesivamente largo, si se compara con los plazos de los mecanismos judiciales para la protección de derechos, por ejemplo, con la duración de un proceso de tutela (10 días en primera instancia y 20 días en segunda

instancia)<sup>[253]</sup>, o de cumplimiento (20 días en primera instancia y 10 días en segunda instancia)<sup>[254]</sup>.

6.138. Por lo demás, la Corte observa que el legislador excepcional réplica la regla del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en relación con la facultad de informarle al interesado la imposibilidad de dar respuesta a su petición en los términos contemplados en la ley y su compromiso de atenderla en un plazo que no podrá ser superior al doble del inicial, lo cual constituye una herramienta razonable en la gestión administrativa, como lo reconoció este Tribunal al declarar su constitucionalidad en la Sentencia C-951 de 2014<sup>[255]</sup> y que, en esta oportunidad, dadas las excepcionales condiciones que enfrenta la sociedad debido a la pandemia, cobra una mayor validez.

(iv) El artículo 5° desconoce el principio de igualdad, porque a pesar de que existen particulares que deben contestar peticiones en las mismas condiciones que las autoridades<sup>[256]</sup>, no se estipuló que son destinatarios de la medida de ampliación de términos, lo cual resulta un trato injustificado, ya que equivalentemente se ven afectados por la pandemia, pues es un hecho notorio que la misma perjudicó a toda la sociedad. En este sentido, para evitar escenarios discriminatorios se dispondrá que lo señalado en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020 también es de aplicación para los privados que deben resolver peticiones.

6.141. Por lo anterior, esta Sala estima que el artículo 5°, con las precisiones expuestas, cumple con las exigencias de los *juicios de no contradicción específica y proporcionalidad*.

**LEY 1448 DE 2011:** Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

**ARTÍCULO 9°. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS TRANSICIONALES.** El Estado reconoce que todo individuo que sea considerado víctima en los términos en la presente ley, tiene derecho a la verdad, justicia, reparación y a que las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, no se vuelvan a repetir, con independencia de quién sea el responsable de los delitos. Las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado, tendrán la finalidad de contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados. Estas medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley. Por lo tanto, las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, así como todas aquellas que han sido o que serán implementadas por el Estado con el objetivo de reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, derivada del daño antijurídico imputable a este en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, como tampoco ningún otro tipo de responsabilidad para el Estado o sus agentes. El hecho que el Estado reconozca la calidad de víctima en los términos de la presente ley, no podrá ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. Tal reconocimiento no revivirá los términos de caducidad de la acción de reparación directa. En el marco de la justicia transicional las autoridades judiciales y administrativas competentes deberán ajustar sus actuaciones al objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable. Para estos efectos se deberá tener en cuenta la sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, y la naturaleza de las mismas. **NOTA:**

Inciso declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C581 de 2013.

**ARTÍCULO 12. COHERENCIA INTERNA.** Lo dispuesto en esta ley, procura complementar y armonizar las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, con miras a allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional.

**ARTÍCULO 25. DERECHO A LA REPARACIÓN INTEGRAL.** Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley. La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante. Parágrafo 1°. Las medidas de asistencia adicionales consagradas en la presente ley propenden por la reparación integral de las víctimas y se consideran complementarias a las medidas de reparación al aumentar su impacto en la población beneficiaria. Por lo tanto, se reconoce el efecto reparador de las medidas de asistencia establecidas en la presente ley, en la medida en que consagren acciones adicionales a las desarrolladas en el marco de la política social del Gobierno Nacional para la población vulnerable, incluyan criterios de priorización, así como características y elementos particulares que responden a las necesidades específicas de las víctimas. No obstante, este efecto reparador de las medidas de asistencia, estas no sustituyen o reemplazan a las medidas de reparación. Por lo tanto, el costo o las erogaciones en las que incurra el Estado en la prestación de los servicios de asistencia, en ningún caso serán descontados de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas. Parágrafo 2°. La ayuda humanitaria definida en los términos de la presente ley no constituye reparación y en consecuencia tampoco será descontada de la indemnización administrativa o judicial a que tienen derecho las víctimas.

**ARTÍCULO 26. COLABORACIÓN ARMÓNICA.** Las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, sin perjuicio de su autonomía.

**ARTÍCULO 29. DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN CONJUNTA.** En virtud del principio de participación conjunta establecido en la presente ley, las víctimas deberán: Brindar información veraz y completa a las autoridades encargadas de hacer el registro y el seguimiento de su situación o la de su hogar, por lo menos una vez al año, salvo que existan razones justificadas que impidan suministrar esta información. Las autoridades garantizarán la confidencialidad de la información suministrada por las víctimas y de manera excepcional podrá ser conocida por las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación de las Víctimas para lo cual suscribirán un acuerdo de confidencialidad respecto del uso y manejo de la información. Hacer uso de los mecanismos de atención y reparación de acuerdo con los objetivos para los cuales fueron otorgados.

### 3.3 Caso concreto.

La señora **CEFERINA LASCARRO LERMA**, interpuso acción de tutela con el fin de que se ordene a las entidades accionadas den respuesta a la petición radicada el 14 de octubre de 2020, a través del cual desea obtener el subsidio de vivienda a que tiene derecho por ser víctima del desplazamiento forzado.

Procesalmente se encuentra demostrado que, las aquí accionadas FONDO NACIONAL DE VIVIENDA y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PROSPERIDAD SOCIAL, profirieron y comunicaron respuesta a la petición incoada, notificando a la señora CEFERINA LASCARRO LERMA, así:

#### Respuesta del Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA”:

A través del oficio 2020ER0056933, dio respuesta indicándole a la accionante que:



The image shows an email header and body from FONVIVIENDA. The header includes the logo and slogan "La vivienda y el agua son de todos" and "Minvivienda". The email details are as follows:

**MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 13-11-2020 10:07**  
AL CORREO: CDA E-MAIL: 3332@MINVIVIENDA.GOV.CO  
ORDEN: T-01 GRUPO DE ATENCIÓN AL USUARIO Y ASESORÍA - VÍCTOR HUGO BLANCO RIVEROS  
DESTINO: CEFERINA LASCARRO LERMA  
ASUNTO: RESPUESTA  
CBE:  
2020EE0093788

Bogotá, D. C.,

Señor(a)  
**CEFERINA LASCARRO LERMA**  
CARRERA 20A NO 65 26 SUR SAN FRANCISCO CIUDAD BOLIVAR  
BOGOTÁ  
luzdaysbossa@gmail.com

Asunto: Información Subsidio Familiar de Vivienda Población Desplazada  
Radicación **2020ER0103026**

Respetado señor(a),

Dando respuesta a su comunicación trasladada por la Entidad, radicada con el número citado en el asunto, donde solicita información sobre Subsidio Familiar de Vivienda, al respecto me permito informarle que una vez verificado el número de cédula de ciudadanía **37938988** del (la) señor(a) **CEFERINA LASCARRO LERMA** en el Módulo de Consultas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se obtuvo como resultado que **no existen postulaciones del hogar** en las Convocatorias efectuadas por el Fondo Nacional de Vivienda.

De la respuesta dada a la accionante se evidencia que el Fondo Nacional De Vivienda FONVIVIENDA, le explicó a la señora Lascarro Lerma, cuáles son los programas de vivienda gratuita que tiene el Gobierno Nacional y los requisitos que debe cumplir en cada uno. Además, respondió cada uno de los interrogantes de la accionante, enviando mediante correo electrónico la misma, como se muestra a continuación:



Con lo anterior se concluye que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA-, dio respuesta de fondo a cada uno de los aspectos de petición de la accionante señora LASCARRO LERMA, y la misma fue enviada al correo electrónico [luzdaysbossa@gmail.com](mailto:luzdaysbossa@gmail.com), como quedó demostrado.

En consecuencia, como quiera que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA "FONVIVIENDA", respondió de forma congruente la petición formulada, no hay lugar a acceder a las pretensiones formuladas mediante la presente acción constitucional y se declarará la carencia de objeto por hecho superado.

### **Respuesta del Departamento Administrativo de Prosperidad Social:**

La Subdirección general para la superación de la pobreza, dio respuesta a la petición en los siguientes términos:

Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2020

Señora

Ceferina Lascarro Lerma  
[luzdaysbossa@gmail.com](mailto:luzdaysbossa@gmail.com)

Asunto: Respuesta a petición Rad. No. E-2020-2203-240012

Cordial saludo:

En atención al radicado del asunto, en el que solicita vivienda, se informa que **NO FUE POSIBLE su inclusión en los listados de potenciales del beneficio de vivienda gratuita**, debido a que no cumple con las condiciones preliminares que se aplicaron en el procedimiento de identificación de potenciales beneficiarios, **al registrar en las bases de datos oficiales del programa como residencia un municipio donde no se ha reportado proyectos de vivienda en modalidad gratuita.**

Ahora bien, con el fin de ampliar la información anterior y de dar una respuesta clara, congruente y de fondo a su petición, en el presente oficio de respuesta se hará un análisis de su caso frente a la información que reportan las bases de datos oficiales del programa Subsidio Familiar de Vivienda en Especie – SFVE, luego se responderán sus peticiones de manera puntual y finalmente se procederá a dar una explicación general del programa sobre cómo se ejecutan los procedimientos de identificación de potenciales beneficiarios, postulación, selección y asignación de vivienda, así como las entidades que intervienen y la competencia de estas frente a cada una de las actividades que se desarrollan en el programa de Vivienda Gratuita.

Adicionalmente, es preciso aclarar que la presente respuesta tiene carácter informativo y no constituye una decisión de la administración en el tema que se consulta.

Frente a la situación en concreto de la accionante, encontraron que:

• **Caso Concreto**

Verificadas las bases de datos oficiales del programa Subsidio Familiar de Vivienda en Especie \_ SFVE, se encuentra que la señora **Ceferina Lascarro Lerma**, identificada con cédula de ciudadanía No. **37938988**, cuenta con las siguientes condiciones:

**Registro en bases de datos oficiales SFVE**

- Se encuentra registrada en condición de desplazamiento en el RUV (Registro Único de Víctimas), reportando como municipio de residencia **Chimichagua - Cesar**.
- No se encuentra registrado en la base de datos de la Estrategia Unidos.
- No se encuentra con subsidio en estado Calificado o Asignado sin aplicar, de acuerdo a la información remitida por FONVIVIENDA.
- No se encuentra en el censo de damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.
- Se encuentra registrado en la base de datos del Sisben III, reportando como municipio de residencia

Al estar registrado el hogar representado por la señora **Ceferina Lascarro Lerma**, en el municipio de residencia **Chimichagua - Cesar**, no es posible identificarla como potencial para el SFVE, debido a que en dicho municipio no se han reportado proyectos de vivienda gratuita por parte de FONVIVIENDA, y de esta información depende la elaboración de los listados de potenciales que realiza Prosperidad Social, tal como lo establece la normatividad vigente (Artículo 2.1.1.2.1.2.2 del Decreto 1077 de 2015).

Aunado a lo anterior, la entidad Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, respondió punto por punto, la petición incoada por la accionante, allegando evidencia de los correos enviados:

Gestión de la petición E-2020-2203-240012



Servicio al Ciudadano

Para: [kozdyboska@gmail.com](mailto:kozdyboska@gmail.com)

CC: [serviciocudadano@habitatbogota.gov.co](mailto:serviciocudadano@habitatbogota.gov.co)



2 archivos adjuntos (149 KB) Descargar todo Guardar todo en OneDrive Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)

Buen día,

De la manera más atenta, adjunto remitimos la respuesta a la solicitud con radicado indicado en el asunto presentada por usted ante Prosperidad Social.

Respetado ciudadano, este correo ha sido generado por un sistema de envío; por favor **NO** responda al mismo ya que no podrá ser gestionado.

Le recordamos que los canales de atención de Prosperidad Social son los siguientes:

**CENTRO DE ATENCIÓN TELEFÓNICA**

018000951100 Línea Nacional

3954410 en Bogotá

**MENSAJES DE TEXTO SIN COSTO**

85594

**PÁGINA WEB**

<https://prosperidadsocial.gov.co/atencion-al-ciudadano/servicio-al-ciudadano/>

Cordialmente,



Grupo de Participación Ciudadana

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA  
No recorra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE.

[Responder](#) | [Responder a todos](#) | [Remitir](#)

Gestión de la petición E-2020-2203-240012



Servicio al Ciudadano

Para: lcastrosaa@gmail.com



Buen día,

De la manera más atenta, adjunto remitimos la respuesta a la solicitud con radicado indicado en el asunto presentada por usted ante **Prosperidad Social**.

Respetado ciudadano, este correo ha sido generado por un sistema de envío; por favor **NO** responda al mismo ya que no podrá ser gestionado.

Le recordamos que los canales de atención de Prosperidad Social son los siguientes:

CENTRO DE ATENCIÓN TELEFÓNICA

018000951100 Línea Nacional

5954410 en Bogotá

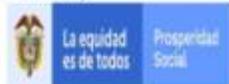
MENSAJES DE TEXTO SIN COSTO

85594

PÁGINA WEB

<https://prospersedsocial.gov.co/atencion-al-ciudadano/servicio-al-ciudadano/>

Cordialmente,



Grupo de Participación Ciudadana

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA.  
No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE.

En consecuencia, como quiera que el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL DPS, respondió de forma congruente la petición formulada, no hay lugar a acceder a las pretensiones formuladas mediante la presente acción constitucional y se declarará la carencia de objeto por hecho superado.

La jurisprudencia constitucional, en materia de hecho superado, ha desarrollado el concepto en diversas ocasiones, es así como en un pronunciamiento la Honorable Corte Constitucional indicó:

“(…) la protección a través de la acción de tutela pierde sentido y en consecuencia el juez constitucional queda imposibilitado para efectos de emitir orden alguna de protección en relación con los derechos fundamentales invocados. En este sentido, se ha señalado que al desaparecer los supuestos de hecho en virtud de los cuales se formuló la demanda, se presenta la figura de hecho superado<sup>8</sup>” (...)

En cuanto al derecho a la igualdad, el Despacho no lo encuentra vulnerado pues en el presente caso no se demostró que en el trámite de la petición

<sup>8</sup> T-146 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

elevada la entidad accionada haya dado un trato diferente o discriminatorio, o que se hayan resuelto de manera distinta casos similares al que hoy nos ocupa. En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO:** Declárese Carencia de objeto por hecho superado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Comunicar a las partes por el medio más expedito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA**  
**JUEZ**

LYGM.

**Firmado Por:**

**ANTONIO JOSE REYES MEDINA**  
**JUEZ CIRCUITO**  
**JUZGADO 025 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-**  
**CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**cffef9c370524aa5867ef7f3bc0298e014ff2732e7a6efdde15c03c74ca5ae92**

Documento generado en 23/11/2020 07:27:49 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**